

BIJLAGE bij het besluit tot wijziging van het besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking (IenM/BSK-2016249882)

Verslag van de internetconsultatie: wijziging Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) Ladder Duurzame Verstedelijking

Openbare internetconsultatie van 24 juni tot en met 16 september 2016

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) past de Ladder Duurzame Verstedelijking (hierna: Ladder) in het Besluit ruimtelijke ordening aan. De wijzigingen hebben als doel de Ladder te vereenvoudigen, zodanig dat de in de praktijk ervaren knelpunten worden opgelost en de onderzoekslasten verminderen, maar de effectiviteit van het instrument behouden blijft.

De Ladder verplicht overheden tot het maken van een zorgvuldige ruimtelijke afweging bij het mogelijk maken van nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Het doel is om te komen tot zorgvuldig ruimtegebruik en daarmee het voorkomen van (onaanvaardbare) leegstand en onnodig 'bouwen in de wei'. De Ladder is daarmee een belangrijk instrument voor een goede ruimtelijke ordening. De afgelopen jaren is veel kritiek gehoord over de Ladder, zo is de Ladder te ingewikkeld en zorgde het instrument volgens velen voor meer onderzoekslasten. Naar aanleiding van signalen uit de praktijk over knelpunten bij toepassing van de Ladder en de motie van de kamerleden Veldman en Ronnes om de Ladder te versimpelen, heeft de Minister van IenM besloten om de regeling aan te passen. Daarbij is nauw samengewerkt met alle betrokken partijen uit de praktijk en is gebruik gemaakt van de vele suggesties voor vereenvoudiging. Deze wijzigingen hebben als doel de Ladder te vereenvoudigen, zodanig dat de in de praktijk ervaren knelpunten worden opgelost, de onderzoekslasten verminderen maar de effectiviteit van het instrument behouden blijft. Het doel van de Ladder, zoals omschreven in de SVIR wordt breed gedeeld en wijzigt niet.

Deze wijziging heeft ook een relatie met de Omgevingswet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur (hierna: uitvoeringsregelgeving): De vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van de Ladder in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet blijft de Ladder een belangrijk instrument voor een evenwichtige toedeling van functies. De Ladder zal via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De internetconsultatie

Er zijn in totaal 22 reacties binnengekomen, waarvan een dubbele, identieke, reactie alsmede een dubbele, niet-identieke, reactie, zodat in totaal 21 participanten hebben gereageerd. Het betreft hier negen decentrale overheden (vier gemeentes, drie provincies en twee koepelorganisaties), drie ondernemingen, acht brancheorganisaties en een adviescollege. Hieronder worden de belangrijkste reacties weergegeven.

Algemeen

Twaalf participanten spreken hun waardering uit voor de vereenvoudiging van de Ladder. Overheidsorganisatie zeggen "verheugd" te zijn, en spreken ondermeer van een "welkome versoepeling" van de Ladder, een onderneming spreekt over "minder regeldruk" en een belangenorganisatie noemt het nieuwe voorstel "een motiveringsinstrument bij ruimtelijke projecten". Wel worden er door verschillende participanten suggesties voor verbetering gedaan.

Twee participanten, te weten twee ondernemers, pleiten voor afschaffing van de Ladder. De ondernemers noemen de Ladder "overbodig", omdat provincies al ruim gebruik maken van hun bevoegdheden. Ook wordt gesproken over een "contraproductief effect" en "onnodige extra regeldruk" die de Ladder met zich meebrengt.

Een brancheorganisatie is juist tegen een verdere vereenvoudiging en het tredenloos maken van de Ladder en is van mening dat de Ladder méér toegesneden moet worden op de motivering van de 'regionale behoefte' aan nieuw te bouwen kantoor- of winkelruimte.

Behoeftebegrip

Een provincie ziet het voordeel dat de wijziging van 'actuele regionale behoefte' naar 'behoefte' meer ruimte biedt om de reikwijdte van de behoefte te bepalen, waarbij provincies goed in staat zijn om tot regionale of soms bovenregionale afstemming te komen.

Twee gemeenten verzoeken om een duidelijke beschrijving van het begrip "behoefte". Een gemeente wil graag aangegeven hebben hoe hiermee de onderzoekslast vermindert. Een adviescollege adviseert in het verlengde hiervan te specificeren welke onderzoekslasten zullen afnemen en deze besparing vervolgens te kwantificeren. Een brancheorganisatie constateert dat ook bij de aangepaste ladder het vooraf aantonen van de behoefte altijd een vereiste blijft, en nog steeds investering in onderzoek en tijdsbeslag vergt. Daarnaast blijft het lastig behoefte aan te tonen.

Een koepelorganisatie pleit ervoor de behoefte aan stedelijke ontwikkelingen periodiek te herijken. Tevens ziet deze participant nog wel meerwaarde in het woordje "actuele", bij het benoemen van behoefte die pas over enkele jaren actueel wordt. Een provincie ondersteunt deze mening en wijst hierbij ook op het bestaan van meerjarige prognosemodellen.

Een onderneming wijst erop dat het arbitrair blijft wie nu behoefte bepaalt, en dat pleit er volgens deze onderneming voor om het begrip 'behoefte' te vervangen door 'nut en noodzaak'.

Een koepelorganisatie en provincie verzoeken ter voorkoming van misverstanden, in de Nota van toelichting te verhelderen dat de behoefte ook moet worden beschreven voor ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied.

Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de toelichting op de wijziging van artikel 3.1.6, tweede lid Bro wordt een beschrijving van het begrip 'behoefte' toegevoegd. Ook wordt in de Handreiking aandacht aan het begrip geschonken. Hoe de onderzoekslasten zullen afnemen is niet op voorhand aan te geven en evenmin achteraf te meten. Door de complexiteit van gebiedsontwikkeling is het nauwelijks inzichtelijk te maken wat de daadwerkelijke omvang is van de onderzoekslasten op grond van art 3:2 Awb en welke lasten kunnen worden toegeschreven aan de Ladder.

Het periodiek herijken van de behoefte aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen gebeurt of kan gebeuren binnen het kader van de visievorming op provinciaal en regionaal niveau. Op rijksniveau zorgt het Planbureau voor de Leefomgeving frequent voor inzicht in de ruimtelijke ontwikkelingen en trends ten aanzien van verstedelijking.

Tot slot is overwogen om het begrip actuele regionale behoefte te vervangen door 'nut en noodzaak', maar is daarvan afgezien, mede omdat het voorstel door de betrokken stakeholders niet gezien werd als een goed en werkbaar alternatief.

Definities en verduidelijking begrippen

Stedelijke ontwikkeling

Negen participanten geven aan een aanpassing dan wel verduidelijking te wensen van het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. Het betreft twee ondernemers, drie brancheorganisaties, twee koepelorganisaties en twee provincies.

Een ondernemer is van mening dat het begrip objectief toetsbaar gemaakt zou moeten worden. Een andere ondernemer is van mening dat recreatieve ontwikkeling niet perse stedelijke

ontwikkeling is, maar functioneel aan het landelijk gebied. Een brancheorganisatie vraagt om een uitzonderingsbepaling voor dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen buiten het stedelijk gebied op te nemen, omdat volgens deze brancheorganisatie deze voorzieningen functioneel verbonden zijn aan het landelijk gebied.

Een beroepsvereniging pleit voor ondergrenzen. Een belangenorganisatie vindt dat toelichtingen op definities thuishoren in het besluit en niet in een handreiking.

Een koepelorganisatie en twee provincies pleiten voor het aanpassen voor een nadere definiëring van het begrip en voor verduidelijking. Een provincie geeft aan dat in de huidige handreiking is aangegeven dat de wetgever de Ladder voor de duurzame verstedelijking op Ruimte voor Ruimte regelingen niet van toepassing acht, waardoor er in juridische zin onduidelijkheid blijft bestaan. De participant verzoekt dan ook om deze uitsluiting wettelijk te regelen. Een provincie vindt het teleurstellend dat de definitie nieuwe stedelijke ontwikkeling niet wordt gewijzigd en stelt de vraag of recreatiewoningen en zonneakkers wel of geen stedelijke ontwikkeling zijn. Een andere provincie verzoekt om te bepalen dat het opnieuw in een plan opnemen van onbenutte planologische mogelijkheden als een nieuwe ontwikkeling wordt beschouwd.

Bestaand stedelijk gebied

Zes participanten geven aan een verduidelijking te wensen van het begrip "bestaand stedelijk gebied". Het betreft hier twee koepelorganisaties, twee provincies, een gemeente, twee belangenorganisaties en twee ondernemingen.

Een onderneming pleit ervoor de vrijetijdssector inclusief de horeca buiten de definitie van 'bestaand stedelijk gebied' te houden, een ander is voorstander van een uitzonderingsbepaling voor "dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen in het buiten- c.q. landelijk gebied". Een provincie vraagt toe te lichten dat de in de definitie voor bestaand stedelijk gebied genoemde functies niet zien op buitenstedelijke functies, waartoe ook recreatieparken behoren. Een andere provincie acht het ongewenst dat in de jurisprudentie onbenutte planologische ruimte wordt beschouwd als bestaand stedelijk gebied. Een belangenvereniging is van mening dat de toelichting op definities thuishoren in het besluit en niet in een handreiking.

Een koepelorganisatie en twee provincies pleiten voor een nadere definiëring van het begrip en voor verduidelijking en vinden dat de wetgever zelf duidelijkheid en richting moet geven.

Een koepelorganisatie vraagt om in de Nota van toelichting af te bakenen welke locaties op geschiktheid voor de beoogde stedelijke ontwikkeling moeten worden onderzocht.

Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu

De begrippen 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' dienen begrepen te worden in de context van het plan dat voorligt ter beoordeling. Het is mede met het oog op de eigen afwegingsruimte van decentrale overheden, aan de desbetreffende decentrale overheid zelf, om te motiveren in hoeverre een ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling in de zin van de Ladder is en wat het bestaand stedelijk gebied is. Dit was destijds en tevens bij de huidige wijziging reden om de begrippen niet gedetailleerd te definiëren. Inmiddels biedt de jurisprudentie voldoende aanknopingspunten om deze begrippen goed in hun context te kunnen duiden. Er is voor gekozen om de definities niet te wijzigen, niet alleen omdat dankzij de jurisprudentie de begrippen in de praktijk goed hanteerbaar zijn geworden, maar ook omdat het aanpassen van definities in de praktijk weer nieuwe jurisprudentie tot gevolg zal hebben.

Over de criteria voor locaties is een zinsnede opgenomen in de toelichting, dat wil zeggen dat beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden een rol spelen bij de motivering waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien.

Naar aanleiding van de reacties is in de toelichting wel nader ingegaan op de betekenis van de begrippen. Ook de Handreiking zal ingaan op de betekenis van 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied'.

Doorschuiven laddertoets

Zes participanten (een gemeente, twee provincies, een koepelorganisatie, een brancheorganisatie alsmede een onderneming) hebben opmerkingen over het doorschuiven van de laddertoets. Met name wijzen zij erop dat inzicht moet blijven worden geboden op bijvoorbeeld kwaliteit, realiteitsgehalte en aanvaardbaarheid bij het vaststellen van een plan. Een provincie en een koepelorganisatie geven in het verlengde hiervan tevens aan dat moet worden voorkomen dat gemeenten plannen in procedure brengen waarvan slechts voor een klein deel de behoefte kan worden onderbouwd, en waarvan vervolgens de behoeftevraag voor het resterende deel naar voren wordt geschoven. Een gemeente wenst verduidelijking van de wijze van onderbouwing bij het doorschuiven van de toets en zou de regel aangevuld willen zien met niet toepassen van de Ladder indien deze al bij het moederplan is toegepast.

Een brancheorganisatie wil het doorschuiven van de laddertoets verplicht maken, zodat elke gemeente hetzelfde doet.

Een provincie wenst hiernaast een verkenning van de effecten van doorschuiven op regionale programmeringstrajecten en vraagt zich af of de hieruit volgende complexiteit het voordeel van de verminderde onderzoekslasten teniet doet. Een gemeente pleit ervoor Ladders uitsluitend te hanteren op hoofdfuncties van ontwikkelings- of transformatiegebieden bij globale plannen.

Een koepelorganisatie vraagt te onderzoeken of het doorschuiven van de Ladder bij een uitwerkingsplan "jurisprudentieproof" is.

Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu

Op grond van het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) moet elk bestemmingsplan uitvoerbaar zijn en onderbouwd zijn met een goede motivering. Dit geldt ook voor een bestemmingplan dat betrekking heeft op gronden binnen bestaand stedelijk gebied. Een gemeente kan ervoor kiezen om de Ladder toe te passen bij het zogeheten moederplan, of pas bij het uitwerkings- of wijzigingsplan. Dit betekent dat de keuze is: toepassing van de Ladder bij het moederplan én bij het uitwerkings- of wijzigingsplan (dus twee keer) of alléén bij het uitwerkings- of wijzigingsplan in een latere fase. Dit betekent dat de Ladder bij Ladderplichtige ontwikkelingen in ieder geval moet worden toegepast. Het geeft gemeenten meer vrijheid in het bepalen van het moment waarop de Laddertoets moet plaatsvinden. In een latere fase is er meer zekerheid over de ontwikkeling en kan de toepassing van de Ladder efficiënter zijn.

Er is voor gekozen om de regel niet om te keren en mogelijk te maken dat de Ladder in de de fase van een uitwerkings- of wijzigingsplan niet hoeft te worden toegepast, indien de Ladder al bij het moederplan is toegepast. Onder andere afhankelijk van het tijdsverloop tussen de vaststelling van het moederplan en het uitwerkings- of wijzigingsplan kunnen omstandigheden (ingrijpend) gewijzigd zijn. Toepassing van de Ladder bij het wijzigings- of uitwerkingsplan is dan zinvol. Is de Laddertoets van het moederplan nog actueel dan zal naar verwachting toepassing van het tweede lid van artikel 3.1.6 van het Bro eenvoudig kunnen zijn.

Doorschuiven van de Laddertoets heeft naar verwachting geen effect op de regionale programmeringstrajecten. Het doel van het doorschuiven is het voorkomen van een dubbele Laddertoets en niet het wijzigen van de programmering. In de toelichting is daartoe een zinsnede opgenomen over de wijze van meetellen van plancapaciteit.

Het voorstel om de Ladder uitsluitend te hanteren bij hoofdfuncties is niet overgenomen, omdat de jurisprudentie voldoende helder is en het opnemen van een dergelijke bepaling tot nieuwe jurisprudentie zou leiden.

Toepassing van het derde lid van artikel 3.1.6 van het Bro, dus bij het doorschuiven van de Ladder naar de toelichting op het uitwerkings- of wijzigingsplan laat de verplichting onverlet dat de situatie die door het gebruik van die uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid kan ontstaan uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar moet worden geacht.

Regionale afstemming

Een gemeente vraagt om in de toelichting nader in te gaan op de rol van provincies.

Meerdere organisaties gaan in op het belang van regionale afstemming en op de rol van provincies bij regionale projecten. Een van hen stelt dat, om de ruimte in stedelijke gebieden optimaal te benutten, gemeenten via de Ladder verplicht zouden moeten worden de behoefte aan een project in de regio af te stemmen. Een ander maakt onderscheid tussen twee categorieën verstedelijking: zonder en met gemeenteoverstijgende effecten, waarbij de laatste categorie regionaal zou moeten worden afgestemd. Een derde stelt dat het ruimtelijk orderingsbeleid de basis vormt voor verdere verduurzaming van Nederland, en van provincies een grotere rol als regisseur verwacht mag worden, nu blijkt dat er allerlei (economische) ontwikkelingen zijn met bovengemeentelijke effecten.

Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu

De Ladder is een motiveringsvereiste en daarom niet het geschikte instrument om regionale samenwerking te borgen. Het Bro (artikel 3.1.1) bevat reeds de verplichting om bij de voorbereiding van een bestemmingsplan in overleg te treden met de bestuursorganen die betrokken zijn bij de zorg van de ruimtelijke ordening of met de behartiging van de belangen welke in het bestemmingsplan in het geding zijn. Dit betekent dat – ook zonder de Ladder – in de toelichting bij een bestemmingsplan beschreven moet worden wat het resultaat is van overleg met betrokken besturen. Het belang van regionale samenwerking is breder dan alleen in het kader van de Ladder.

Rijksladder versus provinciale ladders

Vijf participanten (een gemeente, twee koepelorganisaties, een provincie en een adviescollege) plaatsen opmerkingen over de relatie tussen rijks- en regionale ladders.

Een koepelorganisatie wijst op het belang van meer duidelijkheid over de relatie Rijks- versus de provinciale ladder duurzame verstedelijking, een gemeente wil meer zicht op de rol van provincies bij bovenlokale afstemming en samenwerking, om aanvullende en overlappende regelgeving te voorkomen.

Een andere koepelorganisatie en een provincie pleiten ervoor dat expliciet in de Nota van Toelichting wordt vermeld, dat provincies zo nodig in hun eigen beleid verfijningen in de rijksladder kunnen aanbrenge om in specifieke situaties maatwerk te kunnen leveren. Een adviescollege daarentegen verzoekt het bestaan van aanvullende 'ladders voor duurzame verstedelijking' juist te voorkomen, om dubbele beoordelingskaders en regeldruk tegen te gaan.

Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu

In de toelichting is een passage opgenomen over de verhouding tussen de rijksladder in het Bro en de provinciale ladders. Volgens geldend beleid in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is het verstedelijkingsbeleid overgelaten aan provincies en gemeenten. Provincies zijn verantwoordelijk voor de afstemming tussen verstedelijking en groene ruimte op regionale schaal en spelen, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. Op grond van de Wro hebben provincies de bevoegdheid om aanvullende regels te stellen, mits deze niet strijdig zijn met het Bro.

Noodzaak ladder

Drie ondernemingen geven aan de ladder onnodig en overbodig te vinden. Gewezen wordt in dit verband op onnodige regeldruk. Een participant geeft hierbij aan dat provincies al ruim gebruik maken van hun bevoegdheden, een ander doet de suggestie ook te kijken naar andere instrumenten die het publiekrecht biedt om tot een goede ruimtelijke ordening te komen.

Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu

De Ladder is mede op verzoek van de Tweede Kamer aanzienlijk vereenvoudigd en verwacht wordt dat de Ladder daarmee ook beter hanteerbaar is geworden. Meerdere participanten geven aan de Ladder te willen behouden omdat dit gemeenten stimuleert bewuste keuzes te maken met het oog op het tegengaan van overprogrammering en de ruimtelijke gevolgen van leegstand

Handreiking

Een gemeente, een onderneming en een brancheorganisatie geven aan betrokken te willen worden bij verdere ontwikkeling van de Handreiking. Ook wordt verzocht om expliciet op te nemen in de Handreiking en Nota van Toelichting dat een visie als basis kan dienen voor een beschrijving of motivering op bestemmingsplanniveau. Een brancheorganisatie verzoekt o.a. om in de handreiking in te gaan op de uitvoerbaarheid. Een adviescollege adviseert jurisprudentie op te nemen in de handreiking om rechtsgang te vergemakkelijken. Een koepelorganisatie wijst erop dat een toelichting op definities in het besluit thuishoren en niet in een handreiking.

Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu

Net zoals bij de totstandkoming van het wijzigingsvoorstel zijn de stakeholders in een gezamenlijk proces betrokken bij de totstandkoming van de Handreiking. In de Handreiking wordt een jurisprudentieoverzicht opgenomen. Tot slot is zowel in de Handreiking als in de toelichting op het besluit een toelichting op de definities opgenomen.

Naamgeving ladder

Een onderneming en een brancheorganisatie stellen voor de naam van de Ladder aan te passen. De brancheorganisatie stelt hierbij voor de term "Toets duurzame verstedelijking" te hanteren.

Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu

Omwille van de herkenbaarheid is besloten de naam van de Ladder onveranderd te laten.

Relatie met Omgevingswet

Een brancheorganisatie wenst een bepaling dat de gewijzigde Laddertekst ook in de Omgevingswet gaat gelden.

Een brancheorganisatie vraagt om in te gaan op de wijze van integratie van de Ladder in de Omgevingswet. Een koepelorganisatie doet een voorstel hoe de Ladder onder de Omgevingswet te regelen.

Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het is de bedoeling om de laddertekst zoveel mogelijk gelijk op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet. Omdat de Omgevingswet echter een andere systematiek kent, zal de Ladder niet één-op-één kunnen worden overgezet, en is een wijziging van de formulering onvermijdelijk. De strekking van de Ladder zal gelijk blijven.